programa final

Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais

INFORMAÇÃO PARA UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA

III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia

IV Conferência Nacional de Estatística

Reunião de Instituições Produtoras
Fórum de Usuários
Seminário "Desafios para Repensar o Trabalho"
Simpósio de Inovações
Jornada de Cursos
Mostra de Tecnologias de Informação

27 a 31 de maio de 1996
Rio de Janeiro, RJ BRASIL

Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permitem pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.

Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.

No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação - reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação - aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato - mais flexível, personalizado e interativo - e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando como o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.

Acreditamos ser o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor enseja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o território nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão político - administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa.

Simon Schwartzman
Coordenador Geral do ENCONTRO

Promoção

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica
IBGE
Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ABEP

Co-Promoção

Associação Brasileira de Estatística
ABE
Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
ABET
Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva
ABRASCO
Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia
ANPEC
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPOCS
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia
ANPEGE
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANPUR
Sociedade Brasileira de Cartografia
SBC

Apoio

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN
Academia Brasileira de Letras
ABL
Conselho Nacional de Pesquisas
CNPq
Financiadora de Estudos e Projetos
FINEP
Revista Ciência Hoje

Institutos Regionais Associados

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central
CODEPLAN (DF)
Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A
EMPLASA (SP)
Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A
IPLANRIO (RJ)
Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIDE (RJ)
Fundação de Economia e Estatística
FEE (RS)
Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
METROPLAN (RS)
Fundação Instituto de Planejamento do Ceará
IPLANCE (CE)
Fundação João Pinheiro
FJP (MG)
Fundação Joaquim Nabuco
FUNDAJ (PE)
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEADE (SP)
Instituto Ambiental do Paraná
IAP (PR)
Instituto de Geociências Aplicadas
IGA (MG)
Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis
IPEAD (MG)
Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará
IDESP (PA)
Instituto Geográfico e Cartográfico
IGC (SP)
Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento "Jones dos Santos Neves"
IJSN (ES)
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPARDES (PR)
Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte S/A
PRODABEL (MG)
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEI (BA)

Coordenação Geral

Simon Schwartzman

Comissões de Programa

Confege

César Ajara (IBGE)
Denizar Blitzkow (USP)
Jorge Marques (UFRJ)
Lia Osório Machado (UFRJ)
Mauro Pereira de Mello (IBGE)
Speridião Faissol (UERJ)
Trento Natali Filho (IBGE)

Confest

José A. M. de Carvalho (UFMG)
José Márcio Camargo (PUC)
Lenildo Fernandes Silva (IBGE)
Teresa Cristina N. Araújo (IBGE)
Vilmar Faria (CEBRAP)
Wilton Bussab (FGV)

Comissão Organizadora

Secretaria Executiva - Luisa Maria La Croix
Secretaria Geral - Luciana Kanham
Confege, Confest e Simpósio de Inovações
Anna Lucia Barreto de Freitas, Evangelina X.G. de Oliveira, Jaime Franklin Vidal Araújo, Lilibeth Cardozo R.Ferreira e Maria Letícia Duarte Warner
Jornada de Cursos - Carmen Feijó
Finanças - Marise Maria Ferreira
Comunicação Social - Micheline Christophe e Carlos Vieira
Programação Visual - Aldo Victorio Filho e Luiz Gonzaga C. dos Santos
Infra-Estrutura - Maria Helena Neves Pereira de Souza
Atendimento aos Participantes - Cristina Lins
Apoio
Andrea de Carvalho F. Rodrigues, Carlos Alberto dos Santos, Delfim Teixeira, Evilmerodac D. da Silva, Gilberto Scheid, Héctor O. Pravaz, Ivan P. Jordão Junior, José Augusto dos Santos, Julio da Silva, Katia V. Cavalcanti, Lecy Delfim, Maria Helena de M. Castro, Regina T. Fonseca, Rita de Cassia Ataualpa Silva e Taisa Sawczuk

Registramos ainda a colaboração de técnicos das diferentes áreas do IBGE, com seu trabalho, críticas e sugestões para a consolidação do projeto do ENCONTRO.

ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS
DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS

III Conferência Nacional de Estatística
(27 a 31 de maio de 1996)

Sessão Temática: Violência e Criminalidade

Sobre as Estatísticas de Justiça e Segurança Pública e sua produção no Brasil

Yolanda Catão (debatedora)

Desde a década de 70, quando a criminalidade e a violência passaram a constituir temas de alcance nacional, presenciamos, tanto em debates promovidos pela área acadêmica, quanto por profissionais e estudiosos do assunto, a necessidade de se elaborar estatísticas confiáveis e fidedignas que possibilitem a leitura da incidência e intensidade da criminalidade no país.

Reconhecendo a importância dessa questão, a Assembléia Geral e os Congressos das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente, têm aprovado inúmeras resoluções, visando padronizar a coleta de dados, de forma a possibilitar a comparação internacional, e estimular os países membros a desenvolverem seus sistemas de informação.

Embora diversos países (inclusive na América Latina) tenham avançado no que se refere aos dados e à construção de indicadores de criminalidade, o Brasil caracteriza-se pela falta de tradição na área e pela ausência de fontes que forneçam as informações requeridas de forma adequada. A produção de estatísticas sistematizadas e elaboradas com regularidade é de grande importância, tanto para a análise da qualidade de vida da população quanto para o planejamento e implementação de políticas públicas que visem à redução da criminalidade.

No entanto, é importante que seja atribuído às informações estatísticas, seu real significado; ou seja, deve-se utilizá-las sabendo exatamente o que elas medem e suas limitações. É necessário relativizar os dados e contextualizá-los, observando os vieses que podem advir de análise que não leve

em conta que elas constituem produtos organizacionais, como salientaram alguns dos autores presentes.

Os trabalhos apresentados, não obstante os enfoques diversos, têm como ponto comum, a discussão sobre a forma como são construídos esses dados e o que eles representam. Foram abordados diversos problemas com os quais se depara o pesquisador que procura investigar e compreender o fenômeno da criminalidade no país; que fazer diante da inexistência de informações, de que forma suprí-la e como contornar os vieses decorridos da construção dos dados e em decorrência de estarem sujeitos às políticas institucionais. Que metodologia utilizar e que critérios usar - jurídicos ou sociológicos - para alcançar melhores resultados e atingir padrão de qualidade.

É importante fazer algumas lembranças fundamentais. Comumente, violência e criminalidade vêm fortemente associadas e identificadas. Ouvimos ou lemos, com freqüência, de forma genérica que "a criminalidade e a violência atingem níveis alarmantes". Ora, não existe uma violência mas diversos tipos de violência; da mesma forma, vários são os tipos de delitos praticados. E esta diferenciação é importante não só porque a mensuração ou a metodologia escolhida depende de que tipo de crime ou violência será examinado, mas também diferente será a política social a ser implementada ou a estratégia para prevenir ou controlá-lo. A violência comumente identifica-se com as representações que as pessoas possuem sobre a criminalidade. Ela está associada aos crimes violentos, tais como homicídio, roubo, estupro, os chamados crimes tradicionais.

Os trabalhos apresentados referem-se basicamente a cincos crimes: homicídio, furto, roubo, estupro e uso de substâncias psicoativas. Este último crime, não considerado violento pelo Código Penal, tem causado inúmeras vítimas não só em decorrência de overdose mas porque tem uma interface com a violência através de sua relação com o tráfico de entorpecentes, que tem sido responsável por grande número de homicídios, em grande parte de integrantes das camadas jovens.

Três questões básicas com que se depara quem procura medir a criminalidade e abordadas de forma recorrente nessa sessão temática: 1ª)A cifra negra e a visibilidade do delito ; 2ª) Direito Penal - "direito dos pobres", 3ª)A inadequação das fontes.

1ª)As estatísticas criminais são baseadas apenas nos crimes registrados que constitui uma amostra pequena da crimalidade efetivamente praticada. A maior ou menor subnotificação da ocorrência depende da natureza do crime e da política institucional. A cifra negra diminui ou aumenta dependendo da gravidade e visibilidade do delito. Alguns crimes têm uma cifra negra menor pela sua alta visibilidade, como o homicídio. Mesmo assim, como mostrou Alba

Zaluar em seu trabalho, nas categorias como "morte suspeita", "encontro de cadáver", "morte sem assistência médica", estão incluídos, certamente, casos de homicídios que não estão sendo computados como tal. Note-se que estas categorias não entram nos cômputos oficiais porque as estatísticas são feitas com base nos registros de ocorrência e, em muitos casos, o homicídio só é configurado após a verificação da procedência(VPI) ou a instauração do inquérito (1).

Roubos de automóvel têm cifra negra menor na medida em que o registro é importante para o recebimento do seguro. Os crimes sexuais, o estupro, pelo contrário, são subrepresentados em decorrência da exposição a que fica submetida a vítima e quando o autor é parente. No entanto, com a maior conscientização das mulheres de seus direitos e com a criação das DEAMs, é possível que a cifra tenha diminuído.

O uso de drogas, e mesmo o tráfico em pequena quantidade, é bastante subestimado por ser, em parte, tolerado por setores da sociedade. Grande número de ocorrências não são levadas à polícia;outras, denunciadas, não são registradas e volume considerável não chega a constituir processo penal. Os agentes encarregados de aplicar a lei (das "blitz" às denúncias, dos registros à sentença condenatória, passando pela instauração do inquérito) operam com toda sorte de critérios o que conduz a diversos níveis de seleção e, que vai definir o que é crime e quem é o criminoso. Há um filtro que vai se afunilando à medida em que se percorre as etapas do processo penal. Por isto, é preciso deixar bem claro que as estatísticas referentes às prisões refletem a criminalização de determinadas pessoas, ou seja, a seleção de uns e não de outros, embora estes últimos possam ter praticado os mesmos delitos. É o chamado "criminoso fracassado".(Veja trabalho de Myriam Mesquita e Eliana Bordini).

Por outro lado, como os registros refletem a aplicação da lei, em certas ocasiões, eles repercutem as chamadas campanhas de "lei e ordem". Assim, em determinadas épocas, a maior incidência de crimes contra a incolumidade pública não quer, necessariamente, dizer que o uso ou tráfico de drogas aumentou; pode indicar simplesmente que existe uma política institucional (e, portanto o aparelho repressivo) dirigida a este tipo de delito. Assim, "dependendo da política institucional ou das estratégias, determinado tipo de delito ou contravenção penal, pode estar mais presente ou sobrecarregar as estatísticas."(Alba Zaluar)

2ª) O segundo problema é que a clientela do Direito Penal são os pobres. O Direito Penal é seletivo e desigual assim como são seus agentes

---

[1] Quando a vítima é criança ou adolescente, o Departamento de Estatísticas da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro aguarda, nesses casos, o resultado do laudo do Instituto Médico Legal; caso seja constatado ter sido homicídio, este dado entrará na estatística do mês seguinte.

(aqueles encarregados de fazer cumprir a lei), seja da esfera policial ou judiciária. Assim, as pessoas pertecentes às camadas mais desfavorecidas vão estar superrepresentadas qualquer que seja a fonte. As pessoas que têm relações de poder, influência, escapam das malhas da lei. Os pobres, negros,os estigmatizados, vão constituir o que se convencionou chamar clientela do Direito Penal; por outro lado, constituem, também, as maiores vítimas da violência criminal. Em outras palavras, são as pessoas destituídas de cidadania, que não tem acesso aos serviços públicos básicos, como saneamento, saúde, educação e segurança. Por se situar o aumento da criminalidade nas classes populares, o aparelho repressivo atinge indiscriminadamente a todas as pessoas pertencentes a essas classes: trabalhador,inocente, marginal, infrator.

3ª) O terceiro problema, não por acaso mencionado de forma exaustiva nesses trabalhos, são as fontes. No caso do RO, a falha já começa pela qualificação e disposição do funcionário responsável pelo registro da ocorrência. É comum ter apenas o grau primário e, muitas vezes, não tem o conhecimento necessário do Código Penal. A categorização do tipo penal vai depender, também, do comunicante do fato, de quem é a vítima e quem é o autor da infração penal. De uma delegacia para outra, a interpretaçao do mesmo tipo de ocorrência pode ser diferente. O Delegado que deveria supervisionar os inquéritos, não o faz. O Registro de Ocorrência é, portanto, mal preenchido e, nessa etapa, começam as primeiras distorções, além da subnotificação. Cabe fazer aqui uma reparacão a um dos trabalhos: os dados das Polícia Civil e Militar não são agregados pela primeira. A Polícia Civil só contabiliza os fatos registrados em suas delegacias. Os estados não enviam os dados para o Ministério da Justiça e, estes não são divulgados pelo IBGE. Os dados que o IBGE divulga, atualmente, são aqueles referentes a acidentes de trânsito com vítimas e com danos materiais, cujas tabelas são enviadas, já desenhadas, pelo DENATRAN/MJ. Aliás, ressalte-se que informações estatísticas não são valorizadas pela polícia nem pelas Secretarias de Justiça ou Segurança Pública. As prioridades, os métodos adotados para compilação dos dados (bem como que tipo de ocorrência selecionar), sua sistematização e divulgação, depende de cada gestão, variando de um governo para outro.

Quanto aos dados centralizados no Ministério da Saúde (a outra fonte citada pelos trabalhos), apesar de obedecerem à uma mesma metodologia e introduzirem variáveis, como sexo e faixa etária, de forma sistematizada e regularmente, também apresentam restrições . Essas informações provêm da categoria "causas externas"que subdivide-se em grupos. O primeiro obstáculo é que nem sempre está assinalado no atestado de óbito, a causa real da morte e, muitas vezes, o atestado não é levado para registro ao órgão competente. Segundo Alba, a estimativa é cerca de 20%. As mortes são mal classificadas. O médico ou legista, responsável pelo laudo, vai indicar a causa imediata da morte: como, por exemplo, "perfuração do abdome por objeto contundente, "(ver Myriam Mesquita e Eliana Bordini), e não a intenção do autor do crime. Aliás, a

configuração do fato como homicídio é atribuição da Polícia Judiciária. Essa pesquisa (Mesquita e Bordini) aponta muito bem as limitações dessa fonte e mostra como o pesquisador pode, nessa área tão problemática, mais do que qualquer outra, no que diz respeito aos dados, conseguir resultados que permitem dimensionar, um pouco melhor, um aspecto da criminalidade. Além disso,na categoria "outras violências"utilizada por essa fonte, parece estar embutido razoável número de homicídios como também de acidentes de trânsito.

Outro problema de se trabalhar com os dados do Ministério da Saúde e do IML, é que, independentemente das falhas apontadas, a análise fica restrita aos casos de homicídios, acidentes de trânsito, abuso de substâncias tóxicas ou medicamentosas.

Em contraposição às fontes oficiais, são feitas pesquisas de vitimização. Combinada com os resultados das fontes oficiais, a produção que daí resulta, fornece um panorama mais rico o que possibilita maior compreensão das tendências e natureza do crime.(2)

Os Estados Unidos realizam duas pesquisas com o objetivo de medir a magnitude, natureza e o impacto do crime no país (Uniform Crime Reporting Program e National Crime Victimization Survey). Esta pesquisa de vitimização foi concebida de forma a complementar o levantamento dos dados provenientes dos registros criminais. Embora tenham, evidentemente metodologias diferentes, visto que o fim a que se destinam é distinto,procuram analisar os mesmos crimes e mantêm certas semelhanças. A pesquisa de vitimização procura obter , além de dados sobre o crime -registrados ou não-, informações sobre a vítima e o infrator, sendo um de seus objetivos estimar o risco de vitimização.

O trabalho de Leandro P. Carneiro e Costa Ribeiro é um exemplo de estudo que procura contrapor os dados oficiais - obtidos através dos registros e boletins de ocorrência (Polícia Civil e Militar), com as informações obtidas por meio de pesquisa de vitimização, buscando compensar as deficiências e lacunas dos registros. Deve-se ressaltar que ela está limitada a espaço urbano pequeno, relativamente, (bairro de Copacabana). Seria interessante, se possível, extender esse estudo a outras áreas;é possível supor que os problemas dessa tentativa de compatibilização ou combinação aumentassem; mas isto teria que ser investigado.

Com relação ao estudo sobre o consumo de drogas - psicoativos- os problemas metodológicos são de outra ordem. Certas pesquisas são viciadas por

---

[2] Um reparo: o IBGE realizou,em 1988, uma pesquisa que investigava o tema Participação Político-social que pretendia caracterizar o cidadão brasileiro no que se refere a seus direitos civis, políticos e sociais. Entre outras, incluiu perguntas relativas à Justiça, dentre as quais,se a pessoa tinha sido vítima de roubo ou furto ou tinha sofrido alguma agressão física. Não obstante constituir uma fonte importante para o estudo da questão, é importante que se diga que ela não é uma pesquisa de vitimização,stricto sensu.

terem como universo, usuários institucionais. Para se indagar acerca do comportamento de pessoas que fazem uso daquelas substâncias de forma assistemática, a questão é que, se por um lado, trata-se de prática aceita ou tolerada por certo segmento da população, por outro, diz respeito a comportamento definido como crime e passível de pena privativa de liberdade. Parece-me importante notar que, mesmo utilizando-se fontes combinadas, como mencionado no estudo de Bastos, Coutinho e Lopes, são ainda grupos bastante específicos, com peculiaridades próprias (menores de rua, escolares). Outra questão citada, refere-se às projeções feitas a partir de segmentos específicos. O estudo expõe detalhadamente as questões metodológicas desse tipo de pesquisa e, apesar de apresentar alguns dados sobre o uso das substâncias psicoativas, deixa claro o grande desconhecimento que se tem desse problema. Nesta linha, não se pode esquecer o consumo de bebidas alcoólicas, lembrando estar esse consumo largamente disseminado entre os grupos jovens, incentivado por massivo merchandising e, no entanto, responsável por práticas delituosas e por ocupação de grande parte dos leitos nos hospitais.

Enfim, é preciso dizer que, apesar das dificuldades, falhas e deficiências das fontes (sejam os registros de ocorrência, o Ministério da Saúde, o IML, domicílios, ou outras), estejam as parcas e precárias informações que se tem sobre a violência e criminalidade, restritas a determinadas áreas geográficas ou estados, não se pode rejeitá-las. Sem elas, com o poder da midia que informa mas também desinforma, junto com o caráter emocional dessa questão, e os interesses políticos sempre presentes, predominará uma visão bastante distorcida do fenômeno, permeada pelas crenças e diversos mitos criados.

Questão de particular relevância é o fato de não existir informações estatísticas a nível nacional. Mas quando se resolve comparar as unidades da Federação, observa-se que os registros de ocorrência não são padronizados e as informações são heterogêneas. Alguns estados possuem informações para todo seu território. Outros apenas para a área metropolitana;outros ainda, apenas para a capital e interior. As ocorrências selecionadas para fins estatísticos nem sempre são as mesmas, nem o nível de agregação. É fundamental que sejam uniformizadas as estatísticas estaduais e municipais com a elaboração e adoção de registro único para todo o país.

Quero fazer especial referência à proposta de "Sistema Adequado de Informações sobre Justiça e Criminalidade" sugerido por Paixão. A criação deste Sistema é de grande importância, inclusive para a elaboração de políticas públicas. No entanto, creio que seria mais adequado se chamar Sistema Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública. Como informação, o IBGE acabou de firmar um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Justiça, através do qual pretende-se implementá-lo. Sugiro que Paixão inclua, em sua

proposta, a categoria tentativa de lesões corporais e, no lugar da categoria sequestro, coloque extorsão mediante seqüestro que é a figura penal apropriada.

Enfim, essas são as questões que foram debatidas. Nunca é demais lembrar que o acesso à informação confiável, a transparência e disseminação dos dados, constituem elementos indispensáveis em uma sociedade que se pretenda democrática e mais justa.